



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 18

София, 16 декември 1993 г.

(обн. ДВ, бр. 1 от 4 януари 1994 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Милчо Костов

Милена Жабинска

Цанко Хаджистойчев

Любен Корнезов

Станислав Димитров

Пенчо Пенев

Нено Неновски

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 16 декември 1993 г. конституционно дело № 19 от 1993 г., докладвано от съдията Милчо Костов.

Конституционният съд е сезиран от 52-ма народни представители от 36-ото Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията с искане за тълкуване на:

а) Конституционната норма на чл.117, ал.3, съгласно която "съдебната власт има самостоятелен бюджет". Във връзка с искането за тълкуване на този текст са поставени и някои по-конкретни въпроси - от къде идат приходите по бюджета на съдебната власт, кои са разпоредителите с бюджетните кредити, кой упражнява контрол върху изпълнението на бюджета и пр.

б) Глава шеста на Конституцията, като се отговори по-конкретно на

въпроса "Е ли Конституционният съд институция в рамките на съдебната власт?"

С определение от 7 октомври 1993 г. Конституционният съд конституира като заинтересувани страни по това дело Председателството на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Висшия съдебен съвет, главния прокурор, Върховния съд и Националната следствена служба. На предявителите на искането Конституционният съд указа да дадат някои допълнителни пояснения и уточнения. Това указание беше изпълнено и на Конституционния съд бяха изпратени с писмо от 18 октомври 1993 г. изяснения и уточнения на първоначалното искане. Както първоначалното искане, така и допълнителните уточнения и изяснения от предявителите на искането бяха изпратени на всички заинтересувани страни.

Заинтересуваните страни (с изключение на Министерството на правосъдието и Националната следствена служба) изпратиха своите становища по предявеното искане за тълкуване.

С определение от 3 декември 1993 г. Конституционният съд прие за разглеждане искането за тълкуване на чл.117, ал.3 на Конституцията, като реши да ограничи своята тълкувателна дейност само относно проблема за самостоятелността на бюджета на съдебната власт. Конституционният съд счита, че поставените допълнителни въпроси относно правомощията на разпоредителите с бюджетни кредити и относно източниците на приходи на самостоятелния бюджет на съдебната власт са предмет на правна уредба в устройствения закон за бюджета и не се решават чрез конституционни норми, респективно чрез тяхното тълкуване.

Със същото определение се прие да бъде тълкувателно обсъден и решен поставеният в искането въпрос, дали Конституционният съд е институция в рамките на съдебната власт.

I

Тълкуването на чл.117, ал.3 предполага изясняване на

съотношението между двете норми на Конституцията, които регулират бюджетна материя - чл.117, ал.3 и чл.106. По силата на чл.106 на Министерския съвет се възлага "да ръководи изпълнението на държавния бюджет". Това е конституционна норма с твърде общо съдържание: от една страна - отнася се за целия държавен бюджет, но, от друга страна, нормата визира само изпълнението на бюджета. Конституционният текст не съдържа по-подробна и по-конкретна правна уредба на компетентности на Министерския съвет в сложния процес на съставяне на проекта на държавния бюджет. Но това не е нужно. Такива компетентности предпоставя чл.87, ал.2 от Конституцията, който формулира задължението на Министерския съвет "да изготви" и "да внесе" проекта на годишния държавен бюджет в Народното събрание. Конституционният текст мълчаливо предпоставя, че предметната правна уредба на компетентностите на Министерския съвет във фазата на съставяне на проекта е оставена за обикновеното законодателство (устройствения закон за бюджета).

Нормата на чл.117, ал.3 от Конституцията има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл.106, за да осигури нейната независимост.

Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен, гласи Конституцията, и следователно както съставянето, така и изпълнението му са извън сферата на изпълнителната власт (Министерски съвет, респ. Министерството на финансите).

Но самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган - Народното събрание. Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (чл.84, т.2 на Конституцията), а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт.

Редът за съставяне и приемане на бюджета на съдебната власт според действащите конституционни и законови разпоредби е следният.

Проектобюджетът на съдебната власт се съставя от Висшия съдебен съвет и се внася в ("предлага на") Министерския съвет (чл.10, т.8 от Закона за Висшия съдебен съвет-ДВ, бр.106 от 1991 г.). Поради самостоятелния характер на този бюджет спрямо изпълнителната власт Министерският съвет не може да прави никакви промени в него (съкращения, изменения, размествания на кредити). Министерският съвет получава проектобюджета на съдебната власт, за да го включи в този вид, в който му е представен от Висшия съдебен съвет, в проекта на държавния бюджет, който съгласно чл.87, ал.2 се внася в Народното събрание.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии. Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите.

Съдебната власт е на бюджетна издръжка. Източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет.

Правната уредба на източниците на средства по произход, основание и разпределяне се съдържа в устройствения Закон за бюджета (сега действащия Закон за съставяне и изпълнение на държавния бюджет, 1960 г.).

По същия начин се отразява самостоятелността на бюджета на съдебната власт в процедурата по бюджетното отчитане. В отчета, който Министерският съвет внася в Народното събрание, е включен отчетът на съдебната власт, по който Министерският съвет не прави никакви корекции,

промени и допълнения. Самостоятелният бюджетен отчет на съдебната власт само фигурира като част на общодържавния бюджетен отчет и по него се произнася Народното събрание (чл.84, т.2 от Конституцията).

II

Конституционният съд ограничава своето становище относно съотношението между институциите на съдебната власт и Конституционния съд само в рамките на Конституцията и въз основа на конституционните норми.

На тази основа отделянето на Конституционния съд от институциите на съдебната власт не може да предизвика съмнение. Въпреки че Конституционният съд носи названието "съд", той не е правораздавателен орган от типа на съдилищата по глава шеста на Конституцията. Това категорично отделяне се определя преди всичко от систематиката на основния закон.

Систематичното подреждане на правните норми в един закон, а още повече в Конституцията, е от съществено значение за тълкуването на всяка правна норма на закона (Конституцията). Систематиката на текстовете в законите е предмет на нормативна уредба (в Указа за прилагане на Закона за нормативните актове). Конституционният съд и съдилищата са уредени в две отделни глави на Конституцията (глави шеста и осма). Решението на конституционния законодател да извади Конституционния съд от главата за съдебната власт има твърде съществено значение за същността и статута на този орган.

Конституционният съд е извън съдебната система и не може да стои на "върха ѝ" (изразът е на предявителите на искането), защото не фигурира между изброените правораздавателни органи по чл.119, ал.1 от Конституцията.

От този текст следва, че Конституционният съд въобще не извършва правораздаване по смисъла на глава шеста на Конституцията.

Конституционният съд не може да се включи в нито една от трите

власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, нито организационно, нито функционално. Той е равнопоставен спрямо върховните органи на трите власти. Затова, като защитава Конституцията, той е призван да внася необходими корекции и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на "върха" на трите власти.

За да се осигури пълна обективност за дейността на Конституционния съд като орган, който се намира между трите власти и балансира при упражняването на държавната власт от всяка от тях, самият състав на съда се формира паритетно и от трите власти. Четирима съдии се избират от Народното събрание, четирима се назначават от президента и четирима се избират от общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Съществена е разликата с оглед назначаването на съдиите от съдебната система. Тук Конституцията решава друга задача - служебният статут на съдиите трябва да осигури тяхната независимост и подчинението им само на закона. Затова съдиите (а не само те!) от съдебната система се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от Висшия съдебен съвет (чл.129, ал.1 на Конституцията). Един-единствен център (орган), който според Конституцията е разположен вътре в съдебната система (чл.130) определя персоналния съдийски състав в цялата страна. По изключение председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд се назначават и освобождават от длъжност от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет (чл.129, ал.2 от Конституцията).

За съдиите от Конституционния съд важи без изключение мандатността (чл.147, ал.2 от Конституцията), а за съдиите от съдебната система се прилага по принцип несменяемост и стабилност на служебния статут. По изключение за седемгодишен мандат се назначават само председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд с оглед на ръководните им функции.

От текстовете на Конституцията произтичат и други съществени разлики (компетентност, сезиране и др.), които изключват идеята на предявителите на искането да се помести Конституционният съд сред или на "върха" на органите на съдебната система. Но тези разлики са лесно установими и не се нуждаят от подробно изброяване. Това вече не може да се счита за тълкувателна дейност.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

1. Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен. Органите на изпълнителната власт (Министерски съвет, Министерство на финансите) не упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета. Тези органи само включват бюджета на съдебната власт като съставна част на годишния общодържавен бюджет, който Министерският съвет внася в Народното събрание.

2. Конституционният съд не е съставна част на съдебната система. Той е извън трите власти по чл.8 от Конституцията.

Конституционният съд упражнява своите властнически компетентности независимо и наред с ръководните органи на трите власти.

Председател: Асен Манов